

## Introducción

### Finalidad

1. En 2009, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) encargó una evaluación independiente de la reforma aprobada por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La finalidad del presente documento es compartir con la Mesa y el Grupo Asesor (GA) los temas surgidos de los datos recopilados hasta la fecha. Esos temas se debatirán en la reunión conjunta de la Mesa y el GA que tendrá lugar el 29 de noviembre de 2016. *El Equipo de evaluación desea destacar la naturaleza muy preliminar de estas conclusiones, ya que la recopilación y el análisis de datos siguen su curso. Algunas de las conclusiones pueden cambiar una vez se hayan completado la recopilación el análisis de los datos, y los datos de la entrevista sean triangulados.*

2. Junto con las amplias entrevistas realizadas en mayo durante la misión original, el Equipo de evaluación realizó entrevistas durante la plenaria del 43º período de sesiones del CSA y vio las plenarios y los actos paralelos. El Equipo de evaluación llevó a cabo misiones nacionales en Estados Unidos, Filipinas, Panamá, Senegal y Uganda, y entrevistas en Bruselas. Las misiones de recolección de datos que quedan pendientes son las de Francia (23-25 de noviembre), Jordania (4-7 de diciembre) y un debate por grupos especializados con la sociedad civil pendiente de celebración en Bruselas. El Equipo de evaluación llevó a cabo un estudio teórico de documentos, incluidos informes del CSA y documentos de trabajo, informes del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN), documentos del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC), del Mecanismo del Sector Privado (MSP), de los organismos con sede en Roma, y otras organizaciones.

## Conclusiones preliminares

### Logros del CSA

3. **La reforma ha modificado las estructuras y procesos de debate y respuesta a cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición (SAN) a nivel mundial.** Muchos entrevistados creen que la reforma ha sido para mejor, y que el actual CSA constituye una mejora fundamental frente al CSA anterior a 2009. La inclusión de mecanismos autoorganizados para que la sociedad civil y el sector privado asistan en calidad de participantes, y no de observadores, representa un enorme punto de partida frente a cómo operaba el CSA antes de 2009. La creación de un mecanismo para que participen directamente aquellos que se ven directamente afectados por cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, como por ejemplo los productores de alimentos a pequeña escala y los pescadores artesanales, es un logro importante. El GANESAN ha aportado una interfaz más cercana entre la ciencia y los procesos políticos relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición. Si bien la plenaria anual del CSA sigue siendo el culmen de la labor del CSA, en los intervalos entre períodos de sesiones tienen lugar discusiones fundamentales en el seno de los Grupos de trabajo de composición abierta (GTCA) destinadas a generar directrices

sobre políticas mundiales y directrices voluntarias. Las estructuras de gobernanza que recoge el Documento de reforma de 2009 están vigentes y reciben el apoyo de una secretaría del CSA que actúa en virtud del reglamento administrativo de la FAO.

4. **De las pruebas vistas hasta ahora se desprende que el CSA tiene todavía camino por delante para alcanzar la visión de un CSA reformado que sea "... principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente..." y sus repercusiones a nivel regional y nacional siguen sin percibirse.** Aunque muchos de los entrevistados quieren 'avanzar', hay diversidad y divergencia en los puntos de vista entre ellos sobre qué debe hacerse para lograr la visión de un CSA reformado. Algunos piden un 'cambio radical' en la forma de organizarse y las funciones del CSA, pero la mayoría tratan de consolidar los logros y construir a partir de ellos. Los entrevistados no tienen una visión común sobre cómo debería posicionarse el CSA. Por una parte se está *presionando* para que el CSA se reivindique como el principal órgano intergubernamental en materia de seguridad alimentaria y alimentación a nivel mundial y no eluda ciertas cuestiones simplemente porque son complejas o delicadas. Esta ambición se ve atenuada por el contraargumento de que el CSA debería ser modesto con respecto a su función y realista en cuanto a lo que puede lograr como órgano mundial. Sin embargo, hay un optimismo cauto acerca del CSA, y este es un valor que el CSA puede aprovechar mientras trata de mejorar su eficacia.

#### **Pertinencia de las cuestiones abordadas**

5. **A partir de los datos empíricos disponibles, el CSA está abordando cuestiones pertinentes en materia de seguridad alimentaria y nutrición en la medida en que estén comprendidas en el mandato del CSA, aunque existen ciertas lagunas.** El proceso de selección de las cuestiones trata de ser inclusivo y la mayoría de los entrevistados afirma que el CSA está trabajando en cuestiones pertinentes en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Varios de los entrevistados, entre ellos los entrevistados a nivel nacional, destacaron el comercio como una laguna. La cuestión de los jóvenes es otra de las que no parecen haber recibido la suficiente atención en la agenda del CSA. Ante el llamado dividendo demográfico en los países en desarrollo, los jóvenes son un sector importante para la seguridad alimentaria y la nutrición, pese a que siguen sin estar plenamente integrados en las líneas de trabajo del CSA.

6. Los entrevistados destacaron otras cuestiones que, a su entender, requieren atención, como, por ejemplo, el cambio climático, la agroecología y la soberanía alimentaria. Aunque el proceso de selección de temas es inclusivo, los participantes en el proceso no son igual de poderosos, ni tienen acceso al mismo nivel de recursos para participar. Algunos entrevistados expusieron que el modelo de toma de decisiones a través del consenso garantiza que el CSA se centre en cuestiones menos controvertidas. El Equipo de evaluación explorará más profundamente esta cuestión durante su análisis.

7. **El CSA ha tomado medidas importantes para incluir la nutrición en su agenda, pero hay puntos de vista contrapuestos sobre cómo debería reflejarse la nutrición en las actividades del CSA, y cómo puede añadir valor el CSA a nivel mundial a un 'espacio' que mundial y regionalmente ya está concurrido.** En ciertos aspectos, incorporar la nutrición a la agenda del CSA supuso una dura lucha y ganó ímpetu a partir de la segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) celebrada en 2014 y la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Decenio de

Acción sobre la Nutrición. La creación del GTCA sobre nutrición es un gran paso adelante. Algunos entrevistados expresaron reservas acerca de la línea de trabajo aparte del GTCA sobre nutrición, y sugirieron que finalmente podría incorporarse a los otros GTCA. También se destacó que el espacio de nutrición está concurrido y que sería inteligente por parte del CSA centrar su atención donde hay lagunas y necesidades. Hay plataformas de nutrición en los países que no están conectadas con el CSA y, en un caso, se expresó firmemente la necesidad de mantener la nutrición aparte pero relacionada con la seguridad alimentaria.

### **Eficacia del CSA**

8. El Equipo de evaluación valoró las seis funciones del CSA destinadas a lograr los siguientes tres resultados: Resultado A: aumento de la coordinación mundial en cuestiones de seguridad alimentaria y nutrición; resultado B: mejora de la convergencia de las políticas relativas a cuestiones fundamentales en materia de seguridad alimentaria y nutrición; y resultado C: fortalecimiento de las medidas nacionales y regionales en seguridad alimentaria y nutrición. Tal como se destaca en el Informe inicial, la ausencia de un marco de resultados plantea desafíos para evaluar hasta qué punto se han logrado estos resultados. El Equipo de evaluación puede comentar cómo se desempeñó el CSA en estas seis funciones, y es necesario un análisis más profundo para evaluar hasta qué punto se han logrado los tres resultados.

### **Coordinación a nivel mundial**

9. La plenaria del CSA es una plataforma que reúne a una gama de actores diversos, incluidos gobiernos, organizaciones internacionales, organismos de las Naciones Unidas, sociedad civil, sector privado y organizaciones filantrópicas. La finalidad declarada de la función de coordinación que ejerce el CSA es fortalecer las medidas de colaboración entre estos actores. De la información recopilada hasta la fecha, parece haber varias lagunas en la ejecución de la función de coordinación por parte del CSA. A excepción de los organismos con sede en Roma, la OMS y UNICEF, otros organismos de las Naciones Unidas parecen menos involucrados o no involucrados en absoluto. El CSA está conectado con el sistema de las Naciones Unidas en Nueva York a través de su informe anual dirigido al ECOSOC y participa en la labor del Foro político de alto nivel, y esas conexiones posibilitan que el CSA aumente su visibilidad en Nueva York. La conexión entre el CSA y el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) parece débil. El Equipo de evaluación llevará a cabo más análisis sobre la cuestión de la coordinación.

### **Convergencia de las políticas**

10. La convergencia de las políticas puede verse como un proceso de negociación para llegar a directrices políticas que se apliquen en distintos países, y también puede entenderse como producto o resultado final del proceso de negociación. También puede entenderse como un logro la aprobación por parte de varios países de una política común sobre una cuestión de interés mundial. Muchos de los entrevistados dijeron que entienden la convergencia de las políticas como un proceso de negociación. El CSA participó en procesos de convergencia de las políticas y trazó las orientaciones (resultados/productos de convergencia de las políticas) para las DVGT; la inversión agrícola responsable (iar); el Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis

prolongadas (MA) y el Marco estratégico mundial. Estos productos de convergencia de las políticas son instrumentos normativos, y su éxito radica en la medida en que los países los adopten. Hay pruebas claras de que las DVGT se están aplicando en varios países. Las DVGT tienen un papel más destacado que el de otros productos del CSA, y los estudios de caso y el informe de seguimiento presentados durante el 43º período de sesiones del CSA muestran que hay casos de éxito y también problemas relacionados con la aplicación de las DVGT.

### **Apoyo y asesoramiento a los países y regiones previa petición de estos**

11. El CSA es una estructura de coordinación y no un órgano ejecutor, y el diseño actual del Comité no se presta a proporcionar apoyo directo y asesoramiento 'sobre el terreno' a los países. Las misiones en los países demostraron que los representantes gubernamentales desconocían la existencia del CSA o sus funciones, excepto aquellos que habían participado en la plenaria del CSA. También hay un nivel bajo de sensibilización relativo al CSA entre el personal del sistema de las Naciones Unidas que trabaja en las oficinas en los países, excepto entre aquellos miembros del personal involucrados en la aplicación de las DVGT.

12. El CSA no ha perfilado, en términos prácticos, cómo conectarse con el amplio número de instituciones regionales y procesos regionales pertinentes para la seguridad alimentaria y la nutrición y cómo multiplicarlo. La conexión existente con las instituciones regionales se debe al intercambio de información. Las organizaciones regionales tienen la condición de observadoras en el CSA, y este podría no ser un incentivo suficiente para que se involucren en la labor del Comité. Quizá no se haya explicado claramente a las organizaciones regionales qué se espera de ellas. Con todo, las organizaciones regionales, en especial los órganos intergubernamentales, son vehículos potenciales a través de los cuales puede promoverse la aplicación de las directrices voluntarias del CSA. El Equipo de evaluación necesita recopilar más información sobre las organizaciones regionales para analizar en mayor profundidad estas cuestiones.

### **Promover la rendición de cuentas y compartir las mejores prácticas**

13. El CSA genera políticas mundiales y, aunque las directrices tienen carácter voluntario, también cuentan con el potencial para cambiar las condiciones de vida de millones de personas. El monitoreo de la aplicación de las decisiones del CSA y de las directrices es un imperativo, y el Documento de reforma pidió la creación de un mecanismo innovador, incluida la definición de indicadores comunes, para supervisar el progreso hacia los objetivos acordados. Hay desacuerdo en el CSA acerca de qué debería monitorearse exactamente, cómo debería hacerse ese monitoreo y quién debería realizarlo. La función de monitoreo también asume que existe un proceso estructurado en práctica para transmitir al nivel nacional las decisiones y productos del CSA, y este no es el caso. La adopción del mandato para intercambiar experiencias y buenas prácticas en la aplicación de las decisiones del CSA y las recomendaciones debería, de alguna manera, orientarse hacia abordar el desafío del monitoreo y la sensibilidad hacia la rendición de cuentas. También hay interés en avanzar con el enfoque de 'seguimiento y examen' para la Agenda 2030 que pide un seguimiento dirigido por los países y un enfoque centrado en que todos los actores involucrados en el desarrollo rindan cuentas mutuamente.

### **Funcionamiento de las estructuras y mecanismos del CSA**

14. *Plenaria del CSA*: la plenaria representa la culminación de un año de trabajo y el inicio del siguiente. Muchos entrevistados hicieron comentarios positivos sobre las mejoras efectuadas en la trayectoria hacia 43º período de sesiones del CSA, con negociaciones terminadas antes de la plenaria, lo que redujo el tiempo dedicado en plenaria a la negociación de documentos. Muchos se refirieron a las ventajas de asistir a la plenaria del CSA, especialmente como oportunidad de conocer lo que están haciendo otros, e intercambiar buenas prácticas y experiencias. Además de ser el acontecimiento en el que se toman decisiones para el CSA, la plenaria juega una importante función de creación de redes. Hay personas críticas con el amplio número de actos paralelos y su uso por parte de los organismos con sede en Roma para promover su propio trabajo en lugar de la labor del CSA.

15. *Grupo Asesor*: Hay varios problemas o impugnaciones en relación con el Grupo Asesor, quizás porque se ha convertido en el foro para renegociar cuestiones o problemas procedentes de los GTCA. La función del Grupo Asesor es brindar insumos (asesorar) a la Mesa para que ésta última tome las decisiones. Pero las reuniones, hasta hace poco, han sido reuniones conjuntas de la Mesa y el Grupo Asesor, así que no está claro cómo ejecuta el Grupo Asesor su función asesora. El Grupo Asesor está abierto a la asistencia de actores en calidad de participantes, tal como establece el Documento de reforma. Hay puntos de vista enfrentados acerca del reparto de los sitios entre el MSC y el MSP, y la ausencia de una plaza de participante para la Organización Mundial de Agricultores. Se han planteado varias opciones al Equipo de evaluación, que necesita analizarlas más profundamente.

16. *Grupos de Trabajo de Composición Abierta*: Los GTCA ofrecen a los participantes y los observadores del CSA aportar contribuciones relativas a la labor del CSA, y son estructuras importantes en los intervalos entre períodos de sesiones. Varias personas han expresado su preocupación con respecto a la cantidad de GTCA existentes, puesto que es difícil para las delegaciones y, en especial, para las más reducidas, tomar parte en todos los GTCA.

17. *Grupo de Alto Nivel de Expertos*: El GANESAN es un elemento importante en la reforma, y su propósito es brindar la base empírica necesaria para las propuestas y decisiones sobre políticas del CSA. Las opiniones de los entrevistados acerca de la eficacia de los informes del GANESAN son muy diversas. Se valora la calidad técnica de los informes del GANESAN, pero preocupa que las recomendaciones finales representen un compromiso político en lugar de ciencia sólida. Además, el largo proceso que va desde la decisión del tema del GANESAN hasta la adopción de las recomendaciones del informe final corre el riesgo de quedarse obsoleto. Quizá sea necesario completar los informes del GANESAN con otros informes más breves sobre temas que requieren una atención inmediata. Los miembros del GANESAN expresaron también su frustración por el hecho de que no se promocionen lo suficiente sus productos fuera del CSA, y que se queden en las estanterías.

18. *Mecanismo de la sociedad civil (MSC) y Mecanismo del Sector Privado (MSP)*: Estos dos mecanismos autoorganizados fueron introducidos para incorporar las voces de sus sectores a los procesos de políticas del CSA, pero sus funciones en estos procesos no son aceptadas universalmente por los miembros del CSA. Hay algunos de esos miembros que creen que asignar a estos mecanismos un lugar en la mesa les sitúa a la par de los gobiernos, lo que tal vez merme el mandato que los ciudadanos otorgan a sus gobiernos.

19. El MSC ha hecho uso de sus cuatro plazas en la mesa participando en todos los GTCA del CSA y en el Grupo Asesor. Sus miembros están activos a nivel nacional, por ejemplo, promocionando el uso de las directrices del CSA y traduciendo las DVG T a lenguas locales para que sus sectores puedan acceder a ellas. Algunos miembros del CSA opinan que la sociedad civil debería hablar con una sola voz. El MSC incluye sectores muy diversos y, aunque busca el consenso sobre cada cuestión, no siempre lo logra. El MSC está sometido a tensiones internas, lo cual es previsible dada la diversidad de sus sectores. No obstante, no está claro qué mecanismos internos existen para resolver las controversias dentro de este mecanismo autoorganizado.

20. *Secretaría conjunta del CSA:* El Documento de reforma prevé una secretaría permanente de tamaño reducido que dé apoyo a la plenaria, la Mesa y el Grupo Asesor y el GANESAN en su labor, y que incorpore personal de los tres organismos con sede en Roma. Existen puntos débiles en las actuales modalidades de trabajo de la secretaría del CSA. Administrativamente, la secretaría está en la FAO y muchos entrevistados la ven como una secretaría de la FAO y no como una secretaría conjunta de los organismos con sede en Roma. Cada uno de esos organismos ha aportado un profesional superior, y completa la aportación con el acceso a los conocimientos especializados de los organismos con sede en Roma. El CSA parece confiar ampliamente en los conocimientos especializados de la FAO y menos en los de los otros dos organismos con sede en Roma. La secretaría del CSA tiene una estructura plana, y eso tal vez permite una mayor flexibilidad en el despliegue de recursos humanos. No obstante, la mayor variedad de control que acompaña a una estructura plana convierte la gestión del personal en todo un reto.

21. *Función de los organismos con sede en Roma:* Los organismos con sede en Roma ofrecen apoyo financiero y técnico al CSA. El Documento de reforma prevé que las conferencias regionales de la FAO y las reuniones regionales del PMA y el FIDA dediquen parte de su programa a difundir las conclusiones y recomendaciones del CSA y proporcionen contribuciones al CSA. El Equipo de evaluación todavía no ha encontrado datos empíricos de que esto se haya hecho a un nivel que constituiría un apoyo sustancial para sensibilizar acerca del CSA y sus decisiones.

### **Comunicación y difusión**

22. El CSA no es demasiado conocido fuera de Roma, y no es una institución reconocible instantáneamente. Muchos han pedido que el CSA mejore su comunicación a nivel nacional. El CSA cuenta con una estrategia de comunicación y difusión aprobada por la plenaria del CSA en 2013. La estrategia establece las funciones que las distintas estructuras y los diversos mecanismos del CSA deberían desempeñar en la comunicación. El Equipo de evaluación no detectó un esfuerzo firme, colectivo, por promocionar el CSA y sensibilizar acerca de las decisiones del CSA a nivel nacional.

### **Planificación y presupuestación**

23. Muchos entrevistados han transmitido un mensaje firme de que el CSA está haciendo demasiadas cosas, y eso repercute negativamente en su rendimiento. Se pide al CSA que priorice su trabajo y reduzca su enfoque por una parte, y por otro lado se ejerce una presión contradictoria sobre el CSA para que incorpore más cuestiones que se consideran de elevada prioridad para aquellos que las proponen. La mayoría de los entrevistados se refirieron al problema de la infrafinanciación crónica del PTPA, y muchos entienden que la solución es recortar la escala de actividades del CSA. Pocas personas ofrecieron modelos alternativos de financiación sostenible.

## **Inclusividad del CSA y modelo de múltiples partes interesadas**

24. Aunque por lo general el CSA es visto como un modelo inclusivo de coordinación de cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial, hay procesos que socavan la inclusividad. La cuestión mencionada con mayor frecuencia en las entrevistas fue la falta de traducción durante las negociaciones en el CSA. Esto es especialmente pertinente para los pueblos indígenas, que no tienen acceso a la traducción a sus lenguas nativas.

25. Varios entrevistados opinaron que la inclusividad tenía lugar a costa de la eficacia, y una persona comentó que había tanta inclusividad que no se hacía nada. Una lección fundamental aprendida de las plataformas de múltiples partes interesadas a nivel nacional es que no existen atajos que conduzcan a enfoques inclusivos. Llevan mucho tiempo y requieren paciencia, y no siempre logran los resultados deseados. Pero la alternativa de no ser inclusivo garantiza que los resultados no serán sostenibles.

26. El Equipo de evaluación encontró cierto grado de ambivalencia entre los entrevistados acerca del CSA como modelo de múltiples partes interesadas que podría imitarse. Algunas personas expresaron preocupación por que problemas como las ineficiencias de los procesos deberían abordarse primero y después debería valorarse si pueden imitarse. Otros se muestran preocupados por que las plataformas de múltiples partes interesadas, en tanto que nueva forma de gobernanza mundial, corren el serio riesgo de mermar la posición que tienen los titulares de derechos ante sus gobiernos, a su vez garantes de derechos, y de tratarles como simples partes interesadas. También les preocupa que las plataformas de múltiples partes interesadas disfracen la asimetría de poder existente entre, por ejemplo, los productores a pequeña escala y las grandes corporaciones del agronegocio.

### **Siguientes pasos**

La reunión con la Mesa y el GA que tendrá lugar el 29 de noviembre de 2016 ayudará al Equipo de evaluación a identificar las áreas en las que es necesario recopilar más datos y efectuar más análisis. El Equipo de evaluación concluirá las misiones pendientes en los países y las entrevistas a más tardar el 9 de diciembre de 2016, y completará el proceso de análisis de datos. El proyecto de informe se enviará a la Mesa y el GA el 31 de enero de 2017 para que formulen observaciones al respecto. El informe final se enviará el viernes 31 de marzo de 2017.

### **El Equipo de evaluación del CSA**

**23 de noviembre de 2016**